

2 Temps fort

Un oui avec 50 nuances de «mais»

ACCORDS SUISSE-UE La procédure de consultation du paquet d'accords négocié par Berne et Bruxelles arrive à son terme. L'ampleur du soutien à la stratégie du Conseil fédéral a pu surprendre. Les bémols et questionnements n'en demeurent pas moins très nombreux avant l'étape du parlement

FRÉDÉRIC KOLLER

Au terme de quatre mois de consultations, le paquet d'accords négocié entre Berne et Bruxelles pour «stabiliser et développer» la voie bilatérale a été massivement approuvé par les partis politiques, les partenaires sociaux et les cantons. Un seul parti, l'UDC, s'est prononcé contre. Sans surprise et sans nuances, le premier parti de Suisse condamne un «traité de soumission» qui menacerait la souveraineté du pays. Pour le Conseil fédéral, ce n'en est pas moins une victoire d'étape significative. Et pour Ignazio Cassis, ministre responsable du dossier, la confirmation que sa stratégie de négociation «par paquets» était la bonne. Après le traumatisme de mai 2021, lorsque Berne débranchait sans explication la prise d'un accord institutionnel longuement négocié, la confiance est rétablie avec l'Union européenne et les principaux acteurs internes du dossier.

ANALYSE

Au vu de certaines déclarations qui ont précédé les prises de position, l'ampleur du oui peut surprendre. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne le PLR, dont le chef de parti, Thierry Burkart, et sa conseillère fédérale Karin Keller-Sutter se sont montrés au mieux tiède envers les termes de ces «bilatérales III». Alors que ses responsables semblaient divisés, la base du parti s'est prononcée à plus des deux tiers en faveur des accords. «Il faut faire attention à ceux qui crient le plus fort, note à ce propos Georg Lutz, directeur du Centre de compétences suisses en sciences sociales (FORS) et professeur à l'Université de Lausanne. J'anticipais un vote plus serré. Là, c'est un signal très clair qu'il faut mettre en lien avec la prise de position d'Economiesuisse. Le PLR peut-il aller contre l'économie?» La faitière s'est prononcée à l'unanimité en faveur du paquet moins une voix, celle de Magdalena Martullo-Blocher. Quant à l'USAM, «le simple fait qu'elle ne soit pas contre est en soi positif», ajoute René Schwok, professeur honoraire en études européennes à l'Université de Genève.

Prochaine étape, la moulINETTE du parlement

Cette approbation quasi générale du fruit des négociations avec Bruxelles n'en est pas moins diversement appuyée. Elle va d'un soutien décidé et le plus enthousiaste chez les Vert'libéraux à des formulations beaucoup plus prudentes. Le Centre se distingue dans cet exercice d'équilibre en soulignant que la Suisse n'«a pas besoin d'être un élève modèle dans la mise en œuvre des accords bilatéraux». Son soutien, à l'image de la plupart des partis, est assorti de nombreux «mais». Ceux-ci se concentrent sur l'interprétation non pas des accords en tant que tels mais sur l'application des mesures d'accompagnement, notamment sur la formulation de la «clause de sauvegarde» sur l'immigration. «On a parfois le sentiment que les mais sont

plus importants que les oui, note Rafael Saborit, ancien porte-parole de la Mission suisse auprès de l'UE. On ne voit pas beaucoup de oui de conviction.»

Ces «mais» se déclinent en fonction des orientations idéologiques dans l'optique de la prochaine étape, celle du passage au parlement. Pour la gauche, il s'agit de verrouiller les résultats obtenus au printemps lors du dialogue entre partenaires sociaux et les promesses faites par le Conseil fédéral pour compenser en partie par des mesures ciblées les reculs en matière de protection des salaires liés au travail détaché. Ce sera l'une des grandes batailles. Les syndicats mettent en garde contre la tentation de détricoter ces «mesures d'accompagnement». A l'inverse, la droite et les milieux économiques vont faire en sorte d'en donner l'interprétation la plus stricte possible. Les critiques de l'accord sur l'électricité, à gauche, ne sont pas de nature à faire capoter le paquet, un vote séparé sur cet objet étant prévu. La «clause de sauvegarde» sera un autre enjeu àprement discuté, en particulier à droite. La gauche et les cantons vont peser sur la nécessité d'une association plus grande de leurs représentants dans les processus décisionnels, jusqu'à Bruxelles comme le permettent les accords.

En votation, rien n'est joué

Dans l'immédiat, la mère des batailles est toutefois la question du type de référendum. Là encore, la surprise de la procédure de consultation vient du soutien plus marqué qu'attendu à la voie choisie par le Conseil fédéral, à savoir le référendum facultatif, à la majorité simple du peuple (lire ci-dessous). Au parlement, le débat pourrait être beaucoup plus ouvert. C'est l'axe principal du combat que va mener l'UDC avec l'espoir de retarder, puis de faire échouer le vote grâce à une opposition des cantons. «Ce focus sur la double majorité me paraît être un signe de faiblesse de la part des opposants, estime Georg Lutz. Cela signifie qu'ils n'ont pas confiance dans leurs propres arguments pour convaincre une majorité du peuple.»

«Le Conseil fédéral a réussi à valider ce paquet d'accords alors qu'il n'est pas très différent de l'accord institutionnel qui a été jeté à la poubelle, explique René Schwok. L'approbation de cette stratégie est claire, mais pas massive pour autant. Et en votation, rien n'est joué. Il y a de nombreux «mais», et il n'y en a pas un plus significatif que d'autres.» «A ce stade, il n'y a aucune garantie de résultat, renchérit Rafael Saborit. La rationalité des votants peut être différente que celle exprimée par les organes représentatifs.» Le contexte international, surtout, et l'état de l'Union européenne seront déterminants sur le choix des Suisses au moment de se prononcer sur ces accords. Impossible de dire aujourd'hui dans quel sens pèseront les aspects de la géopolitique en 2027 ou en 2028. ■



Après quatre mois, la consultation sur le paquet d'accords entre la Confédération et l'UE est terminée. Seule l'UDC s'y oppose. (BERNE, 13 JUIN 2025/FABRICE COFFRINI/AFP)

La protection contre les licenciements, ultime

NÉGOCIATIONS Patronat et syndicats ont trouvé un compromis pour assurer la préservation des salaires dans le cadre des accords avec l'Union européenne. Mais un point de friction demeure: la protection contre le licenciement des représentants des salariés. De quoi faire vaciller tout l'édifice?

ALEXANDRE BEUCHAT

Le long processus politique du paquet d'accords avec l'Union européenne (UE) atteint une étape clé. La vaste consultation lancée par le Conseil fédéral en juin dernier s'achève ce vendredi. Initialement farouchement opposés aux nouveaux accords avec Bruxelles, les syndicats craignaient une pression à la baisse sur les salaires. Après 80 rondes de négociations, Confédération, cantons et partenaires sociaux sont finalement parvenus ce printemps à un accord sur un ensemble de 13 mesures destinées à protéger les salaires.

Mais le Conseil fédéral a décidé d'ajouter une 14e disposition, renforçant la protection contre le licenciement abusif des représentants des travailleurs. Cette initiative vise également à clore une vieille plainte syndicale de vingt ans déposée auprès de l'Organisation internationale du travail (OIT).

Dès 2003, l'Union syndicale suisse (USS) avait saisi l'agence onusienne, estimant que la législation suisse ne protégeait pas suffisamment les représentants du personnel. L'Organisation internationale du travail avait donné raison aux syndicats et exhorté la Suisse à réformer son droit du travail. Depuis lors, le dossier a été ponctué par des prises de position du Conseil fédéral, des recommandations de l'Organisation internationale du travail et des projets législatifs abandonnés.

Echec d'une médiation

En 2019, le ministre de l'Economie, Guy Parmelin, avait lancé dans l'urgence une médiation entre partenaires sociaux, permettant à la Suisse de sortir d'une liste noire des pays accusés de violer la liberté syndicale dressée par un comité de l'Organisation internationale du travail. Mais la médiation n'a pas abouti.

En intégrant cette disposition au paquet des accords avec l'UE, le Conseil fédéral espère faire d'une pierre deux coups: rassurer les syndicats tout en respectant les exigences internationales. Le texte renforce la protection contre le licenciement pour les représentants élus des travailleurs, les membres des organes paritaires de prévoyance, ainsi que pour les membres de comités de branches nationaux actifs

dans le cadre d'une convention collective de travail (CCT) déclarée de force obligatoire.

La mesure concerne uniquement les entreprises comptant 50 salariés ou plus. En cas de licenciement, l'employeur doit informer le salarié et en préciser les raisons. Une procédure préalable, d'une durée maximale de deux mois, doit permettre aux parties d'examiner des alternatives, comme le transfert vers un poste équivalent, sans pour autant garantir un résultat. Si le licenciement est considéré comme abusif, l'employeur pourra être sanctionné à hauteur de dix mois de salaire, contre six actuellement.

Une protection minimale

La proposition du Conseil fédéral «reste minimale, estime Daniel Lampart, économiste en chef de l'Union syndicale suisse. Un représentant du personnel devrait pouvoir exercer son mandat sans craindre pour son emploi. C'est un premier pas important, mais il faudra aller plus loin», insiste-t-il.

Le partenariat social en Suisse repose, dans de nombreux secteurs, sur les commissions du personnel, explique Daniel Lampart. «Le problème, c'est que leurs membres sont aujourd'hui souvent licenciés comme n'importe quel salarié. Depuis longtemps, nous réclamons une meil-



La double majorité, un avant-goût de la bataille du vote populaire

ENJEU La consultation sur les accords avec l'Union européenne terminée, un autre débat prend toute la place: celui de la forme que devra prendre la votation. Il risque bien d'éclipser la question de fond et de révéler au grand jour les oppositions

FANNY SCUDERI, BERNE

Quelle forme prendra le vote sur les accords entre la Suisse et l'Union européenne (UE)? C'est le débat de cette fin de consultation qui éclipse presque la question de fond. Il traduit la bataille qui se joue entre les pros et les anti-européens. Astrid Epiney, juriste spécialisée du droit européen et ancienne rectrice de l'Université de Fribourg, en a fait les frais. Après avoir livré son analyse juridique à la *NZZ am Sonntag* en faveur d'un référendum facultatif, qui induit une majorité simple du peuple, elle a été accusée par l'UDC d'être une «traître» dans des publications encore en ligne.

Pourtant, son examen repose sur l'article 140 alinéa 1 de la Constitution. Il prévoit un référendum obligatoire, qui demande la double majorité du peuple et des cantons, dans deux conditions: l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales. Le reste des traités internationaux passe devant le peuple lorsqu'un référendum aboutit. Dans ce cas seulement, la majorité des votants décide de l'avenir du texte.

55% pour un oui en cas de double majorité

La question est éminemment politique. En effet, les expériences passées démontrent que le texte doit rassembler un nombre plus important de voix pour obtenir une majorité en cas de référendum obligatoire. «On peut estimer que les projets d'ouverture en matière de politique étrangère nécessitent environ 55% des voix pour obtenir également la majorité des cantons», commente Lukas Golder, codirecteur de l'institut de sondage et de recherche politique gfs.bern. Autrement dit, un oui serré ne sera pas suffisant. Il faudra 55% d'accepta-

tion au moins, ce qui rend la tâche des partisans plus ardue.

Le Conseil fédéral s'est prononcé fin avril en faveur d'une majorité simple, ce qui a provoqué la colère de certains élus dans les rangs de la droite et de l'UDC. Certains de ses membres font d'ailleurs partie du comité de l'initiative «Boussole», dont l'objectif est précisément de soumettre le paquet avec l'UE à un référendum obligatoire.

Des articles qui doivent être «pris à la lettre»

Les partisans du référendum obligatoire estiment qu'il est possible de faire exception à l'article 140 de la Constitution, justifiant que les nouveaux accords revêtent un caractère constitutionnel. Or, «l'Office fédéral de la justice et la majorité de la doctrine estiment qu'en principe, la Constitution ne permet pas de soumettre d'autres traités au référendum obligatoire, excepté éventuellement des traités qui déploient des effets comparables à ceux mentionnés dans la Constitution», explique Astrid Epiney. Le but: régler les droits populaires en amont dans la Constitution «pour qu'ils ne soient pas à la merci des organes politiques comme le parlement ou le Conseil fédéral.»

Cette question fera l'objet d'une bataille politique sous la Coupole. Et cela se jouera au centre de l'échiquier politique. Justement, Le Centre a rendu sa réponse à la consultation mercredi. Avec une omission volontaire: il ne dit rien sur sa préférence quant à la forme du référendum. «L'important est le contenu des accords et non cette discussion sur la procédure. Il est trop tôt pour trancher. Nous le ferons lors des débats parlementaires», explique le président du parti, Philipp Matthias Bregy, qui regrette que cette question monopolise l'attention.

Des élus PLR sous pression

Au Conseil des Etats, les partisans et les opposants sont au coude-à-coude. Les regards se tournent vers Le Centre, le plus grand groupe, et le PLR, dont l'assemblée des délégués a décidé de soutenir le référendum facultatif. Ses élus à la

Chambre des cantons pourraient être empruntés, certains ayant exprimé leur scepticisme à l'égard du résultat des négociations avec l'UE et leur préférence pour la double majorité. C'est le cas du coprésident du PLR, le Glaronais Benjamin Mühlemann. Contacté, il explique ne pas avoir encore «déterminé» sa position après le vote des délégués. «Le dossier n'en est qu'à la phase de consultation. Il fera l'objet d'un travail intensif au cours des prochains mois et la forme finale que prendra le projet du Conseil fédéral reste encore ouverte», ajoute-t-il, précisant «qu'au sein du PLR, les majorités sont reconnues et les minorités respectées.»

«Il est très probable qu'un référendum obligatoire signifierait un échec du paquet d'accords avec l'UE»

BERNARD VOUTAT, POLITOLOGUE À L'UNIVERSITÉ DE LAUSANNE

Pour Bernard Voutat, politologue à l'Université de Lausanne, «il est très probable qu'un référendum obligatoire signifierait un échec du paquet d'accords avec l'UE». La double majorité du peuple et des cantons donne plus de poids aux votants de Suisse centrale. «Elle contrevient largement au principe démocratique qui dit: une personne, un vote. La voix d'un citoyen d'Appenzell Rhodes-Intérieures vaudrait 50 fois plus qu'un citoyen zurichois. Un Urainois 40 fois plus», illustre Bernard Voutat. Ce débat, «un vieux serpent de mer», rappelle-t-il, pose une autre question: «La double majorité confère aux petits cantons un pouvoir de veto dans la conduite de la politique étrangère de la Suisse. Dans quelle mesure doivent-ils avoir ce pouvoir en dehors des deux cas prévus par la Constitution?» Les parlementaires trancheront. ■

pomme de discorde

leur protection pour les représentants des employés et les militants syndicaux.»

Du côté des employeurs, l'idée de renforcer la protection contre les licenciements est catégoriquement rejetée. Selon l'Union patronale suisse, il s'agit d'un «corps étranger» par rapport au paquet global, qui vise à maintenir les conditions de travail et la protection des salaires à leur niveau actuel, souligne son représen-

«Un représentant du personnel devrait pouvoir exercer son mandat sans craindre pour son emploi»

DANIEL LAMPART, ÉCONOMISTE EN CHEF DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

tant romand Marco Taddei. «Cette proposition dépasse clairement le cadre des négociations sur les mesures d'accompagnement. Nos membres ne la comprennent pas», ajoute-t-il.

Sur le fond, les employeurs estiment que la protection actuelle des travailleurs est déjà suffisante.

«Chaque année, les cas problématiques se comptent sur les doigts d'une main», note Marco Taddei. Pour l'Union patronale, adopter cette mesure reviendrait à ouvrir la porte à d'autres revendications, mettant en péril la flexibilité du marché du travail.

Un rejet de cette mesure par le parlement à majorité bourgeoise pourrait-il compromettre le soutien syndical au paquet d'accords avec l'Union européenne? «Pour notre base, ce serait incompréhensible, répond Daniel Lampart. Les représentants du personnel effectuent un travail difficile, souvent au risque de leur emploi. Sans protection minimale, la tension risque de monter.» Pour l'Union syndicale suisse, toutefois, l'heure n'est pas aux menaces, mais à expliquer la nécessité de cette mesure, notamment vis-à-vis des parlementaires.

Concernant le risque de fragiliser le compromis négocié avec les syndicats, Marco Taddei adopte une posture prudente: «La base s'est exprimée, sans arrière-pensée politique. Nous n'en sommes encore qu'à la phase de consultation. Certes, un désaccord subsiste sur la 14e mesure, mais nous appelons à soutenir les 13 autres. Ce compromis est un vrai succès: c'est le modèle suisse dans toute sa force, et nous le défendrons dans son intégralité.» ■

Le rythme du parlement sera aussi politique

DÉBATS La consultation terminée, le Conseil fédéral peut maintenant élaborer son message. Le débat parlementaire pourra ensuite débiter. Enfin, le peuple sera amené à se prononcer. La date de la votation est un enjeu politique

La fin de la consultation sur le paquet d'accords avec l'Union européenne ce 31 octobre ouvre un nouveau chapitre. Le Conseil fédéral analysera ces prochaines semaines les résultats de la consultation. Il transmettra ensuite son message au parlement «vraiment-blement» en mars 2026, selon son communiqué du 15 octobre.

Mais le sujet n'anima pas les sessions parlementaires avant l'été 2026. «Un premier débat dans l'un des deux conseils au mois de juin apparaît comme possible», selon Laurent Wehrli (PLR/VD), président de la Commission de politique extérieure du National.

Le rythme du travail parlementaire définira la date de la votation populaire. Et celle-ci représente un enjeu politique pour les partis. Laurent Wehrli relève que de nombreuses formations espèrent que ce vote aura lieu avant les élections fédérales du 27 octobre 2027. Pour le dire clairement: les partisans des accords avec l'UE veulent éviter que ce thème soit omniprésent durant la campagne, laissant ainsi la voie royale à l'UDC,

dont c'est le thème de prédilection. «Les élus ont déjà travaillé sur le sujet lorsqu'il a fallu élaborer le mandat de négociation du Conseil fédéral, estime le conseiller national PLR. Selon la phrase bien connue: on agira aussi vite que possible, mais aussi lentement que nécessaire!»

«Il faudra sans doute prévoir trois sessions pour éliminer les divergences entre les deux Chambres»

LAURENT WEHRLI (PLR/VD), PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DE POLITIQUE EXTÉRIEURE DU CONSEIL NATIONAL

Avant de débattre en plénum, les élus devront travailler sur les 1800 pages des nouveaux accords Suisse-UE en commission. Les bureaux du Conseil national et du Conseil des Etats se réunissent le 14 novembre pour définir la manière dont ils examineront ces traités. L'administration fédérale a été sollicitée pour proposer des variantes: une commission doit-elle être responsable de tout le paquet ou faut-il le

diviser par thème et les attribuer aux commissions thématiques? Le Conseil national se dotera-t-il d'une commission spéciale ad hoc? Il est également possible qu'une commission – comme celle sur la politique extérieure – fasse le travail principal et que les autres, thématiques, puissent rédiger des préavis.

«S'ensuivra ensuite le travail parlementaire habituel. Il faudra sans doute prévoir trois sessions pour éliminer les divergences entre les deux Chambres», estime Laurent Wehrli. Chaque Conseil peut également décider de se réunir en session spéciale indépendamment de l'autre. Une fois que les deux Chambres se seront prononcées, une votation pourrait avoir lieu, soit via le référendum obligatoire, soit par référendum facultatif.

L'organisation en commission

«Pour aller encore plus vite, il est possible de séparer le paquet en deux, ajoute Carlo Sommaruga (PS/GE), vice-président de la CPE du Conseil des Etats. Un volet sur la consolidation des rapports avec l'UE pourrait être traité par un Conseil, pendant que l'autre Chambre, en parallèle, traite du volet sur l'extension des accords. Puis elles échangeraient.»

Mais pour l'heure, rien n'est décidé. Quand on touche à l'Union européenne, tout est politique, y compris le rythme de travail. ■ F. S.